



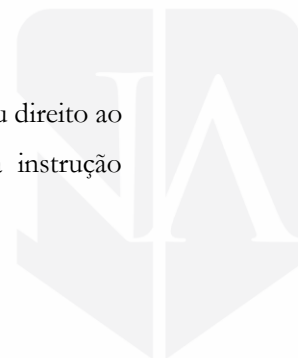
**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PROCURADOR JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA,
DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.**

PROCESSO:	008.699/2021-6
NATUREZA:	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE JURISDICIONADA:	Município de Codó/MA
RESPONSÁVEL:	Francisco Nagib Buzar de Oliveira
RELATOR:	Antonio Anastasia

FRANCISCO NAGIB BUZAR DE OLIVEIRA, brasileiro, casado, inscrito no CPF nº 618.127.303-49, residente e domiciliado Rua Projetada, nº 52, Quadra 180 – Novo Milenio II – CEP: 65.400-000 – Codó/MA, indicado como responsável na Tomada de Contas Especial em epígrafe, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas a, b e c, da Lei Nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) c/c os artigos 19 e 26, III da mesma Lei, e no artigo 37, caput c/c 70, parágrafo único, da Constituição Federal, vem, respeitosamente, apresentar:

MEMORIAIS

em razão da ocasião do julgamento do Recurso de Revisão interposto, no exercício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, com o objetivo de esclarecer pontos essenciais da instrução processual, contribuindo, assim, para elaboração do Parecer deste nobre *Parquet*.





I. DA ADMISSIBILIDADE DOS MEMORIAIS

O Capítulo V do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que trata da apresentação de alegações de defesa, de razões de justificativa e de documentos novos, dispõe no artigo 160, §3º:

Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º. Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

[...]

§ 3º. O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, **memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.** (Grifo nosso)

Com base na norma acima transcrita é que se apresenta o presente expediente, uma vez que resta comprovada a admissibilidade de distribuição de memorial ao representante do Ministério Público, bem como a necessidade de seu regular recebimento, para que sejam devidamente conhecidas e analisadas as alegações de defesa e os documentos ora acostados.

II. DA COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS E DO AFASTAMENTO DO DÉBITO IMPUTADO (Reconhecimento da utilização dos valores da conta específica em despesas correntes compatíveis com aquelas previstas no art. 2º da Resolução/CD/FNDE nº 15/2013 c/c art. 70 da Lei 9.394/1996).

Conforme trazido aos autos, embora o ex-Gestor Francisco Nagib Buzar de Oliveira não tenha exercido a função de ordenador de despesas em relação aos recursos vinculados ao Programa Educação Infantil – Novos Estabelecimentos, no exercício de 2017, não lhe cabendo, por conseguinte, responsabilidade direta pelo dever de prestar contas, é fato inegável que agiu com presteza, zelo e boa-fé ao apresentar toda a documentação à qual teve acesso, adotando providências concretas e eficazes tão logo identificada a omissão cometida pelos agentes competentes.

Foram juntados aos autos os processos de despesas realizadas com as empresas LAUREA CONSTRUÇÕES LTDA, por meio do Contrato nº 20190073, referente à reforma e manutenção do CMEI Francelina A. Magalhães – KM 17, e R B PORTELA REGO & CIA LTDA, através do Contrato nº 001/2018/SEMECTI, que teve por objeto a aquisição de materiais de





expediente, didáticos e pedagógicos diversos, além dos extratos bancários correlatos que evidenciam as transações efetivadas.

A contundência das documentações apresentadas culminou no reconhecimento, pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos do TCU, por meio do Relatório de Exame de Mérito do Recurso, datado de 01 de julho de 2025, **da compatibilidade das despesas com os fins educacionais a que se destinavam os recursos, sem que houvesse desvio de sua finalidade. Constatou-se, ainda, a inexistência de dano ao erário, diante da clara vinculação entre os valores transferidos da conta específica e as despesas efetivamente executadas. Com base nesses elementos, a própria Unidade Técnica concluiu pelo afastamento do débito imputado ao Recorrente.**

Deve-se recordar, na avaliação do presente caso, o que se impõe no Art. 22 da LIND, a consideração das circunstâncias reais enfrentadas pelo gestor, bem como de sua atuação diligente para resolver omissões, ainda que não causadas por ele, a fim de que haja compreensão da situação que está posta, de modo a se posicionar pela mitigação da imposição legal, não obstante o descumprimento em questão, vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Esses elementos evidenciam, de forma inequívoca, que o ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira não apenas **não contribuiu** para a omissão apontada, como também se atuou de forma comprometida com a transparência na gestão pública, razão pela qual se impõe o reconhecimento da ausência de responsabilidade e, sobretudo, da regularidade da aplicação dos recursos públicos em questão.





III. DA ILEGITIMIDADE DO EX-PREFEITO PARA FIGURAR COMO RESPONSÁVEL NO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, a prestação de contas é uma **obrigação constitucional de qualquer pessoa física** ou jurídica, pública ou privada, **que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda**, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. O dever de prestar contas é da pessoa física responsável por bens e valores públicos, não da entidade, e a comprovação deve ser feita de acordo com as normas da Administração.

Além da previsão constitucional acerca do dever de prestar contas referente aos dinheiros públicos recebidos a qualquer título, demonstrando sua boa e regular aplicação, encontramos previsão no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967 e no Artigo 66 do Decreto 93.872/1986, respectivamente:

Decreto-lei nº 200/67, Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Decreto 93.872/1986, Artigo 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

Por sua vez, *parafraseando a definição posta pelo jurista e professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*¹, ordenador de despesas é o servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos. Como regra, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos **respondem pelos prejuízos que acarretam à Fazenda. Por esse motivo, competes zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos**, tanto nos atos que praticam e que ocorrem no âmbito das repartições públicas.

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 38 n. 151, p. 153-170, jul./set. 2001. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/707/r151-09.pdf>>. Acesso em: 16/06/2025.





Similar definição encontra-se transcrita no artigo 80 do Decreto-Lei N° 200/1967, vejamos:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas. § 1° **Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos** da União ou pela qual esta responda. § 2° O ordenador de despesa, salvo convivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

Assim, o ordenador de despesas é o responsável pela utilização, guarda, gerenciamento e administração dos recursos públicos, **que na prática são manifestos por meio dos atos de emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos, cabendo-lhe, portanto, prestar contas de seus atos de gestão, demonstrando boa administração e aplicação regular dos recursos.**

Trazendo a teoria ao presente caso, **OBSERVA-SE UM EQUÍVOCO NA IDENTIFICAÇÃO DO GESTOR DOS RECURSOS** do Programa Educação Infantil – **Novos Estabelecimentos – Exercício 2017**, uma vez que o ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira não exerceu a função de ordenador de despesas durante seu mandato à frente do Poder Executivo Municipal, no período de 2017 a 2022, o que inclui a ordenação de despesas de recursos repassados pelo FNDE.

Tal alegação encontra respaldo jurídico na própria estrutura normativa do Município de Codó, estabelecida pela Lei Municipal n° 1.761/2017 (ANEXO 01), que alterou a Lei Orgânica Municipal, **criando a possibilidade de delegação de competência para ordenação de despesas em Acordos ou Convênios, por meio de decreto do Poder Executivo.**

Com respaldo nesta previsão legal, foi editado o Decreto Municipal n° 4.112/2017 (ANEXO 02), **que delegou expressamente aos Secretários Municipais a função de ordenadores de despesas, incluindo os recursos provenientes de repasses federais, como os do FNDE. Portanto, durante o exercício de 2017, a responsabilidade pela execução orçamentária e financeira dos referidos recursos não recaiu sobre o ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira, mas sim sobre o Secretário Municipal competente, nos termos da legislação municipal.**





Ainda, encontra respaldo nos processos de pagamento já anexados aos presentes autos (Nº DA PEÇA: 101 E 102), os quais contêm a documentação comprobatória das despesas geradas na execução das ações previstas, as quais foram integralmente autorizadas e realizadas pelo titular da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI).

Destacam-se, entre esses documentos:

- a) os **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS COM AS EMPRESAS CONTRATADAS (ANEXO 03 - PÁGS. 38 – 48 DA PEÇA 101) / (ANEXO 04 - PÁGS. 32 – 57 DA PEÇA 102);**
- b) **AS ORDENS DE PAGAMENTO (PÁG. 72 DA PEÇA 101) / (PÁG. 08 DA PEÇA 102);**
- c) **AS NOTAS DE EMPENHO E DE LIQUIDAÇÃO (PÁGS. 02 - 07 DAS PEÇAS 101 E 102);**
- d) **AS TRANSFERÊNCIAS BANCÁRIAS REALIZADAS ÀS EMPRESAS CONTRATADAS (PÁGS. 69 – 71 DA PEÇA 101).**

Através desses elementos, verifica-se que a função de ordenador de despesas foi formalmente atribuída e na prática, executada, pelo titular da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI). Titularidade esta exercida inicialmente pela Sra. Deuzimar Costa Serra e, posteriormente pelo Sr. Paulo Roberto Roma Buzar (ANEXO 05 – PORTARIAS DE NOMEAÇÃO), a quem foram conferidas, de forma expressa, as competências administrativas necessárias ao desempenho dessa atribuição.

A delegação de competência para a prática de atos administrativos, incluindo os de ordenação de despesas, possui amparo legal, especialmente no art. 12 do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a possibilidade de delegação de atribuições por autoridade competente, desde que não se trate de matéria de sua exclusiva competência.

Dessa forma, os secretários municipais designados eram efetivamente os responsáveis pela totalidade do processamento das despesas públicas, incluindo a formação dos processos de aquisição de bens e serviços (licitação, dispensa ou inexigibilidade), a elaboração e controle da folha de pagamento, a celebração e fiscalização contratual, a liquidação e o efetivo pagamento das obrigações assumidas pela administração.





Conforme introdutoriamente explanado, nos termos da legislação, bem como no entendimento jurisprudencial consolidado, o ordenador de despesa é aquele agente público investido da competência para autorizar a execução da despesa pública, o que compreende atos como a emissão de nota de empenho, autorização da liquidação, pagamento e condução de processos licitatórios.

No caso em apreço, não há qualquer comprovação de que o ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira tenha praticado atos materiais de gestão na qualidade de ordenador de despesas, o que descaracteriza por completo a sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente Tomada de Contas Especial.

Ainda, a responsabilização de agentes públicos no exercício da função administrativa exige individualização da conduta, com base em provas objetivas da prática de atos ilícitos. **Nesse sentido, é pacífico o entendimento de que a mera titularidade do cargo público não enseja presunção de responsabilidade, conforme disposto no art. 1º, §3º, da Lei nº 8.429/1992, vejamos:**

“Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. § 3º **O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.**” (g.n)

Importante ressaltar, ainda, **que a atuação do ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira se restringiu a celebração do Programa em questão, sendo a responsabilidade pela efetivação dos pagamentos e demais atos vinculados ao processamento das despesas públicas, inclusive o dever de prestar contas, recaída, exclusivamente, sobre o secretário municipal legalmente designados como ordenador de despesas.**

No que concerne à responsabilização do chefe do Poder Executivo municipal, a **comprovação de que os atos de gestão eram efetivamente praticados por secretário municipal, conforme se faz no presente caso, fundamentados em competência prévia e formalmente estabelecida, opera como fator de afastamento da responsabilidade do prefeito pela utilização dos recursos transferidos, bem como sobre a devida prestação de contas.** Entendimento que se mantém mesmo nas hipóteses em que o prefeito figure como signatário do





ajuste na condição de agente político, estabelecendo assim uma importante distinção entre a responsabilidade política e a responsabilidade administrativa.

A limitação da responsabilização encontra-se fundamentada na compreensão de que a mera assinatura do instrumento do convênio pelo Prefeito, na qualidade de agente político, ou a solicitação de pagamentos ao ente concedente, não são elementos suficientes para atrair, isoladamente, sua responsabilidade pela competência delegada, ressaltando-se ainda que a delegação *ex lege* apresenta característica peculiar ao impedir a avocação por ato administrativo, consolidando assim uma importante salvaguarda à segurança jurídica e à estabilidade das relações administrativas no âmbito municipal.

Nesse mesmo sentido, há precedentes recentes deste Tribunal de Contas da União, nos quais se reconheceu a ilegitimidade de ex-prefeitos para figurarem como responsáveis em Tomadas de Contas Especiais, quando restou comprovada a delegação formal da competência de ordenação de despesas a secretários municipais, os quais, por consequência, foram os agentes efetivamente praticantes dos atos administrativos passíveis de sanção. Vejamos:

ACÓRDÃO 2607/2025 - SEGUNDA CÂMARA Relator ANTONIO ANASTASIA. Processo 036.546/2019-4. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 20/05/2025. (...) 9. Como já mencionado, no presente caso um dos argumentos apresentados pelo recorrente é justamente a **delegação de competência ao secretário municipal para exercício da função de ordenador de despesa, o que afastaria sua responsabilidade pela prestação de contas do ajuste. 11. A existência de Lei Municipal é precisamente o pressuposto acolhido por esta Corte, a fim de reconhecer a eficácia da delegação de competência pela ordenação de despesas a secretário municipal. (...) 12. Além disso, no TCU há precedentes no sentido de que a comprovação dos atos de gestão do convênio, praticados pelo Secretário Municipal, conforme competência prevista em Lei Municipal, afasta a responsabilidade do Prefeito pela utilização dos recursos transferidos, mesmo que, na condição de agente político, figure como signatário do ajuste, a teor dos Acórdão 563/2019-TCU-Segunda Câmara (Red. Ministro-Substituto Weder de Oliveira) e 7.304/2013-TCU-1ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). 13. Portanto, o mero fato de o alcaide assinar como agente político o instrumento do convênio, ou ainda o encaminhamento da prestação de contas, por si só, não atrai sua responsabilidade pela competência delegada, mesmo porque se trata de delegação ex lege, que impede a avocação por mero ato administrativo. Quem delegou a competência e a responsabilidade pela prestação de contas não foi o chefe do Poder Executivo, mas a Lei Municipal. Logo, não pode o Prefeito, sem aprovação de outra lei municipal, assumir essa competência e essa responsabilidade. 14. Outrossim, não é plausível falar em culpa in vigilando ou culpa in eligendo nessa hipótese, uma vez que não há propriamente delegação de competência em sentido estrito, mas atribuição legal de responsabilidade ao Secretário Municipal pelo próprio ente federativo, não pelo Prefeito. O que se poderia questionar, em verdade, é se o fato de o Prefeito haver**





assinado, na condição de agente político, o instrumento do convênio e o encaminhamento da prestação de contas, constitui-se em irregularidade do ponto de vista formal, já que a competência para tanto foi atribuída a outrem. 15. **Cabe, assim, recepcionar a Lei Municipal 11/2000 de Itapipoca (peça 120), que trata da descentralização administrativa, como documento hábil a afastar a responsabilidade do recorrente. Nessa linha tem-se por ilegítima sua responsabilização, o que impõe o provimento do recurso em análise**, de modo a tornar insubsistente o Acórdão 1862/2019-TCU-Primeira Câmara (Relator: Ministro Bruno Dantas), devendo as contas do recorrente serem julgadas regulares com ressalva. 13. Portanto, em alinhamento com o entendimento esposado pelo Tribunal nos Acórdão 1924/2024-TCU-Plenário e 74/2025-Plenário, **cabe recepcionar ao Lei Municipal 11/2000 de Itapipoca/CE como documento hábil a afastar a responsabilidade do recorrente**, dando provimento ao recurso em exame, de modo a tornar insubsistente o acórdão recorrido, devendo as contas do recorrente serem julgadas regulares com ressalva. (g.n)

ACÓRDÃO 74/2025 – PLENÁRIO Relator ANTONIO ANASTASIA Processo 022.169/2017-2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 22/01/2025. (...) 13. Portanto, o mero fato de o alcaide assinar como agente político o instrumento do convênio, ou ainda o encaminhamento da prestação de contas, por si só, não atrai sua responsabilidade pela competência delegada, mesmo porque se trata de delegação ex lege, que impede a avocação por mero ato administrativo. Quem delegou a competência e a responsabilidade pela prestação de contas não foi o chefe do Poder Executivo, mas a Lei Municipal. Logo, não pode o Prefeito, sem aprovação de outra lei municipal, assumir essa competência e essa responsabilidade. 14. Outrossim, não é plausível falar em culpa *in vigilando* ou culpa *in eligendo* nessa hipótese, uma vez que não há propriamente delegação de competência em sentido estrito, mas atribuição legal de responsabilidade ao Secretário Municipal pelo próprio ente federativo, não pelo Prefeito. O que se poderia questionar, em verdade, é se o fato de o Prefeito haver assinado, na condição de agente político, o instrumento do convênio e o encaminhamento da prestação de contas, constitui-se em irregularidade do ponto de vista formal, já que a competência para tanto foi atribuída a outrem.

ACÓRDÃO 1924/2024 – PLENÁRIO Relator AROLDO CEDRAZ Processo 031.951/2015-5 Tipo de processo TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 18/09/2024. (...) 12. Ora, a existência de Lei Municipal é precisamente o pressuposto acolhido por esta Corte, a fim de reconhecer a eficácia da delegação de competência pela ordenação de despesas a secretário Municipal. Em conformidade com o multicitado Acórdão 2532/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), a existência de Lei Municipal, nesse sentido afasta a responsabilidade do Prefeito, desde que não haja indícios de prática de atos de gestão por este. Na mesma linha, seguiram, por exemplo, os Acórdão 3161/2024-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 4.485/2022-TCU-2ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), ao exigirem Lei Municipal para formalização dessa espécie de delegação de competência. 13. **A jurisprudência desta Corte se consolidou ainda no sentido de que a comprovação dos atos de gestão do convênio, praticados pelo Secretário Municipal, conforme competência prevista em Lei Municipal, afasta a responsabilidade do Prefeito pela utilização dos recursos transferidos, mesmo que, na condição de agente político, figure como signatário do ajuste, a teor dos Acórdão 563/2019-TCU-Segunda**





Câmara (Red. Ministro-Substituto Weder de Oliveira) e 7.304/2013-TCU-1ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman) . 14. Vê-se, portanto, que o mero fato de o alcaide assinar como agente político o instrumento do convênio, ou ainda o encaminhamento da prestação de contas, por si só, não atrai sua responsabilidade pela competência delegada, mesmo porque se trata de delegação ex lege, que impede a avocação por mero ato administrativo. Quem delegou a competência e a responsabilidade pela prestação de contas não foi o chefe do Poder Executivo, mas a Lei Municipal. Logo, não pode o Prefeito, sem aprovação de outra lei municipal, assumir essa competência e essa responsabilidade. 15. De igual forma, faz pouco sentido falar-se em culpa in vigilando ou culpa in eligendo nessa hipótese, uma vez que não há propriamente delegação de competência em sentido estrito, mas atribuição legal de responsabilidade ao Secretário Municipal pelo próprio ente federativo, não pelo Prefeito. O que se poderia questionar, em verdade, é se o fato de o Prefeito haver assinado, na condição de agente político, o instrumento do convênio e o encaminhamento da prestação de contas, constitui-se em irregularidade do ponto de vista formal, já que a competência para tanto foi atribuída a outrem. 16. Tem-se, assim, por ilegítima a responsabilização do recorrente. Outrossim, impõe-se o provimento do Recurso, de modo a tornar insubsistente, in *totum*, o Acórdão 10227/2020-TCU-Segunda Câmara, e a julgar regulares com ressalva as contas do recorrente. (g.n)

A partir dos julgados anteriormente mencionados, constata-se que o fundamento central da defesa apresentada pelo ex-Prefeito Municipal de Codó/MA, Francisco Nagib Buzar de Oliveira, **reside no fato de que não exerceu a função de ordenador de despesa no exercício de 2017 a 2020, no âmbito da execução dos recursos do FNDE**, portanto, há de ser reconhecida sua exclusão do rol de responsáveis no presente processo de tomada de contas.

Em razão da delegação de competências realizada por meio de ato administrativo regular, é imprescindível, no âmbito do processo de contas, a individualização das responsabilidades, a qual se dá mediante a análise da legalidade e legitimidade dos atos praticados, em correlação com a identificação de seus respectivos autores. A responsabilização, portanto, não pode ser atribuída de forma genérica ou presumida, devendo sempre decorrer da apuração objetiva e fundamentada da conduta individual de cada agente público.

Nesse sentido, firmou-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 247/2002 – Plenário, que consolidou a tese da necessária individualização da responsabilidade na análise das contas dos gestores da administração pública, nos seguintes termos:

“5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua





ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.”

Dessa forma, diante da ausência de imputação clara, da inexistência de provas quanto à prática de atos de ordenação de despesas pelo ex-Prefeito, e da não demonstração de falha no dever de supervisão ou fiscalização por parte do Sr. **Francisco Nagib Buzar de Oliveira**, **evidencia-se a ausência de fundamentos fáticos e jurídicos que justifiquem a responsabilização do ex-Prefeito**, razão pela qual requer-se, com fundamento nos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação das decisões administrativas, o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva no presente processo de contas, com o conseqüente afastamento de qualquer imputação de débito ou penalidade em seu desfavor.

IV. DA JUNTADA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ORDENAÇÃO DE DESPESAS

Foram anexados aos presentes autos a **Lei Municipal nº 1.761/2017 (ANEXO 01)**, que alterou a **Lei Orgânica do Município**, instituindo a possibilidade legal de delegação expressa de competência para ordenação de despesas em acordos ou convênios, mediante decreto. Com base nessa norma, foi editado o **Decreto Municipal nº 4.112/2017 (ANEXO 02)**, que delegou de forma clara e direta aos **Secretários Municipais** a atribuição de ordenar despesas, inclusive aquelas decorrentes de recursos federais, como os oriundos do FNDE.

No presente caso, a responsabilidade pela execução orçamentária e financeira dos recursos do Programa Educação Infantil – Novos Estabelecimentos – Exercício 2017 foi **exclusivamente do titular da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI)**, que à época foi exercida pela Sra. Deuzimar Costa Serra e, posteriormente, pelo Sr. Paulo Roberto Roma Buzar (**ANEXO 05 – Portarias de Nomeação**).

Além disso, os processos de pagamento já anexados aos autos (**PEÇAS Nº 101 E 102**) comprovam, com absoluta clareza, que **todas as despesas foram autorizadas, empenhadas, liquidadas e pagas diretamente pelo Secretário da pasta**, conforme se verifica dos seguintes documentos:





- a) Contratos administrativos firmados (ANEXO 03 - PÁGS. 38 – 48 DA PEÇA 101) / ANEXO 04 - PÁGS. 32 – 57 DA PEÇA 102);
- b) Ordens de pagamento (Peça 101, pág. 72; Peça 102, pág. 08);
- c) Notas de empenho e de liquidação (Peças 101 e 102, págs. 02 a 07);
- d) Comprovantes de transferências bancárias às empresas contratadas (Peça 101, págs. 69 a 71).

Todos esses atos foram formal e materialmente praticados pelo Secretário Municipal, que detinha legalmente a função de ordenador de despesas, conforme preconiza o ordenamento jurídico local. **Sendo forçoso reconhecer a ilegitimidade passiva do ex-Prefeito Francisco Nagib Buzar de Oliveira, uma vez que sua responsabilização carece de qualquer respaldo jurídico ou documental. Ele não praticou atos de gestão, não ordenou despesas, não executou pagamentos e não participou da instrução ou prestação de contas desses recursos.**

A jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas é pacífica ao afastar a responsabilidade de agentes públicos que não exercem a função de ordenador de despesas e não praticam, direta ou indiretamente, atos de gestão relacionados à execução orçamentária ou à prestação de contas. **Esse é exatamente o caso.**

Não havendo ato ou omissão concreta do ex-Prefeito relacionado à despesa pública em análise, não subsiste justa causa para a sua responsabilização pessoal, sendo inaceitável a imputação de qualquer débito ou sanção sem base fática ou legal.

V. DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE *IN VIGILANDO*

O Tribunal de Contas da União - TCU tem reforçado a sua jurisprudência enfatizando que a responsabilização dos Prefeitos Municipais em Tomada de Contas depende da efetiva comprovação de sua participação em situações de fraude, não cabendo a assertiva genérica da inexistência da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos à municipalidade para responsabilização do administrador público, sendo necessária a indicação precisa de conduta comissiva ou do agente, com a devida descrição dos fatos e dos atos tidos como irregulares.

Neste contexto, a responsabilização com fundamento na chamada responsabilidade *in vigilando* pressupõe a demonstração de omissão no dever de fiscalização de irregularidades. Tal





responsabilidade, quando existente, deverá ser analisada com base em elementos concretos extraídos dos autos, o que não se verifica no presente caso.

Não cabe a responsabilização de gestores municipais em situações cuja detecção, pelo detalhamento das análises exigidas, deve ser realizada, primariamente, por agentes públicos mais diretamente ligados ao acompanhamento do contrato, a exemplo, dos responsáveis pela liquidação das despesas e pelo acompanhamento da prestação dos serviços e da conformidade dos fornecimentos. No presente caso, a atuação do sistema de Controle Interno municipal, regularmente instituído pelo ex-gestor, constitui um dos fatores mitigadores de eventual responsabilidade, na medida em que sua função primordial é atuar para a regularidade dos atos administrativos.

Neste sentido, em recente decisão fixada no Acórdão 2719/2023-Plenário, o TCU reconheceu que não caberia ao gestor municipal o dever de controle e de supervisão de atos administrativos de rotina da Administração Municipal, vejamos:

"No entanto, como já reconhecido pelo Tribunal, a teoria da culpa pela má escolha (*in eligendo*) ou pela ausência de fiscalização (*in vigilando*) "não impõe ao prefeito o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos gestores municipais. A realização do controle nesses moldes torna inviável tanto a fiscalização pretendida, em face do grande número de atos a serem examinados, quanto o exercício do mandato, eis que não haverá tempo hábil para o desempenho das funções no executivo municipal" (TCU, **PLENÁRIO. ACÓRDÃO 2719/2023, REL. MIN. REVISOR. JHONATAN DE JESUS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**).

Seguindo o entendimento, em compreensão antagônica seria o mesmo que responsabilizar o gestor público por um dever de controle e supervisão de atos burocráticos de rotina, o que foge a razoabilidade e a proporcionalidade e, também, o princípio da segregação das funções, aplicado ao contexto presente, exigir do chefe do Executivo o controle de funções prévia e formalmente delegadas aos ordenadores de despesas, ainda, sob fiscalização do controle interno instituído, inviabilizaria o regular exercício da função política e administrativa que lhe é atribuída.

VI. DA DESCONSTITUIÇÃO DA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (A responsabilização do ex-Prefeito revela-se desproporcional e destituída de amparo fático e jurídico).





Com base no conjunto de provas materiais e fundamentos jurídicos apresentados, propõe-se uma interpretação mais clara e objetiva da situação, à luz de uma **Contramatriz de Responsabilização** que melhor reflita os elementos dos autos:

Irregularidade	Responsável	Condutas
Conforme estrutura normativa do Município de Codó/MA, a função de ordenação de despesa foi delegada Secretários Municipais, inclusive em relação aos repasses federais, como os oriundos do FNDE. Dessa forma, no exercício de 2017, a responsabilidade pela execução orçamentária e financeira dos recursos vinculados ao Programa Educação Infantil – Novos Estabelecimentos foi atribuída ao Secretário Municipal competente, sem qualquer irregularidade que possa ser imputada ao ex-gestor FRANCISCO NAGIB BUZAR DE OLIVEIRA.	A responsabilidade pela execução orçamentária e financeira dos recursos do Programa Educação Infantil – Novos Estabelecimentos – Exercício 2017 foi exclusivamente do titular da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI), à época exercida pelo Sr. PAULO ROBERTO ROMA BUZAR, em consonância com a estrutura normativa do Município de Codó/MA, a quem compete, portanto, o dever de prestar contas de seus atos de gestão.	Embora não tenha exercido a função de ordenador de despesas em relação aos recursos vinculados ao Programa Educação Infantil – Novos Estabelecimentos, no exercício de 2017, FRANCISCO NAGIB BUZAR DE OLIVEIRA adotou providências concretas e eficazes juntando aos autos os processos das despesas realizadas com as empresas LAUREA CONSTRUÇÕES LTDA, referente à reforma e manutenção do CMEI Francelina A. Magalhães – KM 17, e R B PORTELA REGO & CIA LTDA, que teve por objeto a aquisição de materiais de expediente, didáticos e pedagógicos diversos, além dos extratos bancários correlatos que evidenciam as transações efetivadas, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União.

VII. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e confiando no elevado senso de justiça desta Corte de Contas, requer-se:

- I. Que os presentes Memoriais sejam recebidos, conhecidos e processados, nos termos da legislação aplicável e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;
- II. Que sejam acolhidos os argumentos e documentos ora apresentados, especialmente quanto à inexistência de atos de ordenação de despesas, omissão no dever de prestar contas ou falha no dever de fiscalização por parte do Sr. Francisco Nagib Buzar de Oliveira;
- III. Que, por consequência, seja reconhecida a ilegitimidade do ex-Prefeito para figurar como responsável no presente processo de tomada de contas especial, com a sua exclusão do





- rol de responsáveis, afastando-se qualquer imputação de débito ou penalidade em seu desfavor;
- IV. O reconhecimento da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Codó/MA no exercício de 2017, no âmbito do Programa de Educação Infantil – Novos Estabelecimentos, afastando-se, por consequência, qualquer imputação de responsabilidade pela suposta omissão no dever de prestar contas;
- V. E, caso assim não se entenda, que sejam consideradas as razões ora apresentadas para a atenuação de eventual sanção, respeitados os princípios da legalidade, da individualização da conduta, da ampla defesa e do contraditório.

Termos em que, pede deferimento.

São Luís/MA, data e assinatura pelo sistema.

Sâmara Santos Noleto Quirino
OAB/MA 12.996

